ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XLI, 26 SECTIO G 1994

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Finansowego

Małgorzata SZUSTEK-JANOWSKA,
Andrzej NIEZGODA, Jacek LEŃCZUK

Kierunki zmian w polskim prawie finansowym

Changes in Polish Financial Law

Od 1989 roku w Polsce zachodzą istotne zmiany ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego. Mimo iż upłynęły już cztery lata, proces transformacji ustrojowej jeszcze się nie zakończył. Nic na to nie wskazuje, by zakończył się on w najbliższej, dającej się przewidzieć, przyszłości. Celem przeprowadzanych reform jest przekształcenie Polski w kraj demokratyczny, na wzór demokracji zachodniej Europy, oraz wprowadzenie zasad wolnego rynku w gospodarce.

Prawo, w tym także prawo finansowe, jest przedmiotem i narzędziem prowadzonych reform. W związku z nową koncepcją państwa i jego roli w gospodarce jako regulatora, a nie organizatora życia gospodarczego, zmienia ono swój zakres i kształt. Dotychczasowa wszechogarniająca działalność finansowa państwa, wymagała szczegółowych i obszernych unormowań. W tej chwili państwo wycofuje się z poszczególnych dziedzin życia społecznego, które w normalnych warunkach nie powinny być miejscem jego aktywności. W ten sposób zawęża się zakres regulacji prawno-finansowej. Można nawet powiedzieć, że prawo finansowe zbliża się swym zakresem do dawnego (sprzed II wojny światowej), prawa skarbowego. Należy bowiem uznać za stan przejściowy obecność w nim prawa bankowego oraz dewizowego. Prawo bankowe, z wyjątkiem przepisów o banku centralnym, powinno znaleźć się w zakresie zainteresowań cywilistyki. Natomiast prawo dewizowe jest ze swej istoty regulacją przejściową, jako ograniczającą własność wartości dewizowych.

Rozważania zawarte niżej — uwzględniając aktualny zakres prawa finansowego — prezentują kierunki zmian w czterech podstawowych jego dziedzinach:

I. Prawie budżetowym.
II. Prawie podatkowym.
III. Prawie bankowym.
IV. Prawie celno-dewizowym.

I. Zmiany w zakresie Prawa budżetowego wynikają z trzech okoliczności:

1) przebudowy struktury organów władzy i administracji w państwie,
2) przeprowadzonych reform politycznych i gospodarczych,
3) potrzeb dostosowania rozwiązań krajowych do standardów EWG.

Przebudowa struktury organów władzy i administracji polega na powołaniu do życia w 1990 roku samorządu terytorialnego wyposażonego w osobowość prawną.[1] Gminy od tego czasu mogą występować w podwójnym charakterze, jako podmioty prawa prywatnego i publicznego. Tym samym pojawił się drugi, obok państwa, podmiot prawa publicznego. Do takiego rozwiązania należało dostosować gospodarkę finansową. W związku z tym, wprowadzono nowe przepisy Prawa budżetowego[2] uwzględniające te zmiany. Dodatkowym impulsem do ich przeprowadzenia było uchylenie przepisów o planowaniu społeczno-gospodarczym, które stanowiły integralną część planowania finansowego w poprzednim stanie prawnym.

Aktualnie obowiązujące Prawo budżetowe zawiera regulacje odnoszące się zarówno do budżetu państwa, jak i do budżetów samorządowych. Tym samym gminy zostały wyposażone we własne budżety, względnie niezależne od budżetu państwa. Jest to rozwiązanie zasadniczo inne od poprzedniego, gdzie „organy jednolitej władzy państwowej" nie sporządzały własnych budżetów. Funkcjonowały w oparciu o środki finansowe z budżetu państwa. Wprawdzie aktualne rozwiązanie nie jest jeszcze zadowalające. Gminy bowiem mają zbyt małą samodzielność finansową. Państwo, przekazując gminom większość zadań lokalnych, nie zezwoliło na pozostawienie tam odpowiedniej części ściąganych dochodów. Nie wzięto pod uwagę zasady, w myśl której samorząd powinien mieć nie tylko prawo samodzielnego wydawania grosza publicznego, ale także swobodę w jego zdobywaniu. Można to zrealizować, np. w trybie przyznania tzw. samorządowych podatków samoistnych lub dodatków do podatków państwowych. W każdym razie nie dotacja i nie subwencja z budżetu państwa powinny stanowić podstawę gospodarki finansowej samorządu lokalnego. Krytykowane jest także rozwiązanie legislacyjne w zakresie finan-

[1] Art. 2 ust. 2 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 16, poz. 95, z późn. zm.), powoływana dalej jako ustawa o samorządzie terytorialnym.

[2] Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (t.j. Dz. U. z 1993 r. nr 72, poz. 344), powoływana dalej jako prawo budżetowe.

sów gminnych. Z jednej strony, rozproszenie przepisów po różnych aktach prawnych [3], z drugiej z kolei, objęcie samorządu tymi samymi przepisami, które odnoszą się do budżetu państwa [4]. Można tylko mieć nadzieję, że te krytyczne głosy zostaną uwzględnione w pracach nad nowymi przepisami o finansach gminnych.

Ewolucja polityczna, jaką przeżywa nasz kraj, ma także odbicie w zakresie finansów publicznych. Zmieniło się widzenie kwestii deficytu w bilansie finansów publicznych. O ile w poprzednich realiach uchwalenie budżetu z deficytem było w zasadzie niedopuszczalne (bardziej, ze względów politycznych niż prawnych), o tyle w tej chwili nie stanowi to żadnego problemu.

Aktualne przepisy wypowiadają się tylko co do deficytu w budżecie gminy.[5] Stanowią, że wydatki tego budżetu nie mogą przekraczać dochodów oraz wpływów z pożyczek krótkoterminowych i obligacji pomniejszonych o dokonane spłaty. Jest to bardzo liberalne ujęcie kwestii deficytu, ponieważ faktycznie emisję obligacji i pożyczki uruchamia się przy występującym deficycie.

Budżet państwa uchwala się w tej chwili z deficytem. Z tym, że zmieniają się źródła jego finansowania: z nieograniczonego kredytu banku centralnego przechodzi do mniej szkodliwych dla gospodarki źródeł finansowania, np. pożyczka od społeczeństwa. Dzieje się tak dzięki wyraźniejszemu, niż do tej pory, określeniu relacji pomiędzy budżetem państwa a bankiem centralnym. Uniezależnienie Narodowego Banku Polskiego od organów wykonawczych sprawia, że bank centralny jest zainteresowany bardziej w utrzymaniu równowagi pieniężnej w kraju niż w pozornym równoważeniu deficytu budżetowego. Reasumując, należy powiedzieć, że na wysokość uchwalanego deficytu budżetowego decydujący wpływ ma stanowisko prezesa NBP. Rozgraniczenie materii prawa budżetowego od prawa bankowego należy do istotnych kierunków przemian w naszym ustawodawstwie finansowym.

W związku z zachodzącymi zmianami gospodarczymi w ostatnich latach w Polsce, zwłaszcza z restrukturyzacją gospodarki i powstaniem sektora prywatnego, zaszły istotne zmiany w strukturze dochodów i wydatków publicznych. Nie dochody z podatków od przedsiębiorstw państwowych i nie wydatki na gospodarkę narodową, czy cele socjalno-kulturalne społeczeństwa, stanowią sedno budżetu państwa. Są nim po-

---

[3] Ustawa o samorządzie terytorialnym; Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991—1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 89, poz. 518 z późn. zm.), ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 428).

[4] Prawo budżetowe.

[5] Art. 57 Ustawy o samorządzie terytorialnym.

datki i opłaty od działalności gospodarczej prowadzonej przez różne rodzaje podmiotów, wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wydatki na tzw. sferę budżetową, czyli tę, która nie jest nastawiona na uzyskiwanie dochodu z własnej działalności.

Trzecią grupę zmian stanowią rozwiązania wprowadzane pod wpływem zaleceń i sugestii EWG oraz międzynarodowych instytucji finansowych. Polegają one głównie na dostosowaniu polskich rozwiązań do standardów międzynarodowych. Chodzi tu m.in. o ujednolicenie dla całej gospodarki (także budżetowej) zasad rachunkowości [6], o zmieniony sposób prezentacji listy dochodów i wydatków budżetu państwa .Czeka nas jeszcze dostosowanie klasyfikacji budżetowej do jednolitych zasad EWG, zmiana metod i techniki planowania, wprowadzenie przepisów wzmacniających bieżącą kontrolę wydatków budżetowych.

Jak z tego wynika, nasze Prawo budżetowe doznało w ostatnich latach poważnych przeobrażeń. Nie jest to jednak stan w pełni zadowalający. Jest jeszcze wiele instytucji, które należy zmodyfikować i przepisów, które należy doprecyzować.

II. Zmiany w zakresie prawa podatkowego idą w trzech kierunkach:

1) przebudowy systemu podatkowego, czyli prawa podatkowego materialnego,

2) nowelizacji przepisów o postępowaniu podatkowym,

3) reorganizacji organów skarbowych.

W zakresie materialnego prawa podatkowego zachodzą zmiany zarówno w strukturze podatków państwowych, jak i samorządowych.

Po pierwsze, w strukturze podatków państwowych od 1 stycznia 1992 r. wprowadzono nowy podatek dochodowy od osób fizycznych.[7] Jest to tzw. powszechne opodatkowanie dochodów osobistych. Najważniejszą zaletą takiego rozwiązania jest opodatkowanie według jednakowych zasad dochodów osób fizycznych uzyskiwanych z różnych źródeł. W tej chwili nie ma znaczenia czy dochody pochodzą z wynagrodzenia uzyskanego w przedsiębiorstwie państwowym, czy prywatnym, z własnej działalności gospodarczej, czy z umowy zlecenia o dzieło, itp. Poza tym podatkowi temu podlegają, w zasadzie, wszystkie osoby uzyskujące dochody na terenie naszego kraju, a w niektórych wypadkach, także za granicą. Oczywiście ustawa przewiduje zwolnienia niektórych

---

[6] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 1991 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości (Dz. U. nr 10, poz. 35, z późn. zm.).

[7] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tj. Dz. U. z 1993 r. nr 90, poz. 416, z późn. zm.).

dochodów z opodatkowania. Należy przyznać, że jest dosyć dużo tych zwolnień. Jednak to rozwiązanie jest i tak właściwsze od poprzedniego, ponieważ ich katalog został, w zasadzie, uregulowany w jednym akcie prawnym, i to ustawowym, a nie jak poprzednio, rozrzucony po wielu aktach niższego rzędu. Drugą dosyć poważną zaletą wprowadzenia przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych jest to, że zastąpiły one pięć innych podatków: od wynagrodzeń, od płac, wyrównawczy, dochodowy oraz rolny — w części odnoszącej się do działów specjalnych produkcji rolnej.

Wprowadzenie takiego rozwiązania w zakresie opodatkowania dochodów stanowi niewątpliwie duży krok w kierunku dostosowania polskiego systemu podatkowego do nowoczesnych zasad opodatkowania. Należy przy tym zauważyć, że nasze rozwiązanie nie jest wolne od wad. Chyba największą z nich jest mała czytelność przepisów i brak przejrzystości konstrukcji ustawy. Stanowi to poważny problem z uwagi na fakt, że podatnicy w większości wypadków zostali zobowiązani do samodzielnego dokonywania obliczeń podatku.

Drugą bardzo istotną zmianą w dziedzinie materialnego prawa podatkowego jest wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych.[8] Ich cechą charakterystyczną jest to, że zostały dostosowane, w miarę możliwości, do rozwiązań w zakresie opodatkowania osób fizycznych. Poza tym, wprowadzają zasadę jednakowego traktowania podatników, bez względu na rodzaj i źródło uzyskiwanych dochodów. Podobnie jak w poprzednim wypadku, stosunkowo niewiele kwestii zostało pozostawionych do regulacji aktów niższego rzędu. Jest to, jak się wydaje, dobre uporządkowanie kolejnego fragmentu systemu podatkowego.

Trzecią zmianą o zasadniczym charakterze w prawie podatkowym jest wprowadzenie od 5 lipca 1993 roku podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego.[9] Podatki te zastępują dwa podatki obrotowe o przestarzałych konstrukcjach[10], rozróżniające podatników w oparciu o kryterium sektorowe (od gospodarki uspołecznionej i pozostałe). Podatek od towarów i usług jest wielofazowym opodatkowaniem obrotu. Jego zaletą jest to, że nie powoduje kumulacji podatku, a w konsekwencji piramidal-

---

[8] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (tj. Dz. U. Nr 106, poz. 482 z 1993 r. z póź. zm.).

[9] Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. nr 11, poz. 50, z późn. zm.).

[10] Ustawa z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku od towarów (tj. Dz. U. z 1973 r. nr 43, poz. 191, z późn. zm.); Ustawa z dnia 26 lutego 1962 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej (Dz. U. z 1987 r. nr 12, poz. 77, z późn. zm.).

nego wzrostu cen. Dzieje się tak dzięki temu, że obciąża obrót netto na poszczególnych etapach obróbki towaru. Jest pobierany we wszystkich fazach obrotu, w momencie zmiany właściciela towaru. Bez wątpienia mankamentem naszego rozwiązania są wysokie — jak na podatek pośredni — stawki.

Podatek akcyzowy jest czymś nowym w naszym systemie podatkowym, chociaż podobną rolę pełnił podatek obrotowy o podwyższonych stawkach w przypadku tzw. towarów luksusowych. W porównaniu z poprzednim rozwiązaniem jego przedmiotowy zakres został poszerzony i obejmuje w tej chwili poza tzw. towarami luksusowymi tzw. towary monopolowe, czyli te, na których dystrybucję państwo posiada prawo wyłączności oraz wyroby przemysłu rafineryjnego. Należy zwrócić uwagę, że podatek ten jest pobierany obok podatku od towarów i usług. Jest, jak się wydaje, wynikiem poszukiwań nowych źródeł dochodu budżetu państwa. W zasadzie można powiedzieć, że oba te podatki są nastawione na duży efekt fiskalny.

Ostatnią istotną zmianą w zakresie podatków państwowych jest wprowadzenie, nieznanego dotychczas w naszym ustawodawstwie, podatku od gier.[11] Jest to podatek przychodowy, pobierany zamiast innego tego samego typu. Płacony jest od szczególnego rodzaju działalności, polegającej na organizowaniu i prowadzeniu gier losowych i zakładów wzajemnych. Jego konstrukcja uwzględnia specyfikę tej działalności i w tym sensie jest to rozwiązanie trafne.

W zakresie podatków samorządowych zmiany idą w kierunku:

— unifikacji zasad opodatkowania dla wszystkich podmiotów,

— przyznania samorządom większej swobody w zakresie ustalania wysokości pobieranych podatków.

W poszczególnych podatkach, np. od nieruchomości, od środków transportowych rolnych zostały usunięte przepisy dające uprzywilejowaną pozycję tzw. jednostkom gospodarki uspołecznionej. Ponadto, w celu ujednolicenia zasad opodatkowania, wprowadzono od 1 stycznia 1992 roku podatek leśny.[12] Stanowi on odpowiednik podatku rolnego w stosunku do gruntów objętych gospodarką leśną.

Większa samodzielność gmin w zakresie ustalania wysokości pobieranych przez nią podatków przejawia się w ograniczeniu ustawowych zwolnień w poszczególnych podatkach i wprowadzeniu prawa do ich ustalania

[11] Ustawa z dnia 29 lipca o grach losowych i zakładach wzajemnych (Dz. U. nr 68, poz. 341, z późn. zm.).

[12] Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. nr 101, poz. 444, z późn. zm.).

w drodze uchwał poszczególnych rad gminnych.[13] Także kwestie wysokości stawek w niektórych podatkach oddano w gestię rad gminnych, ustalając w przepisach tylko stawki maksymalne[14] albo dając możliwość obniżenia stawek ogólnych.[15]

Reasumując należy stwierdzić, że zmiany w zakresie podatków samorządowych mają charakter porządkujący system i przepisy podatkowe oraz dostosowujący te rozwiązania do struktury władz lokalnych.

Mówiąc o zmianach w zakresie materialnego prawa podatkowego nie można zapominać o przeobrażeniu, jakiego doznała ustawa o zobowiązaniach podatkowych, swego rodzaju przepisy ogólne prawa podatkowego.[16] Zlikwidowano w niej wszystkie rozwiązania sektorowe. Trwa proces dostosowywania jej przepisów do nowych realiów, zwłaszcza do dużej liczby podatników i różnorodności spraw podatkowych.[17]

Drugi kierunek zmian w zakresie prawa podatkowego, czyli reforma przepisów proceduralnych jest jeszcze przed nami. Są różne koncepcje przeprowadzenia tych zmian. Jedna, w myśl której dotychczasowe przepisy[18] są anachroniczne i w związku z tym należy wprowadzić zupełnie nowe. Przy tej okazji można rozważać kwestię wyodrębnienia w nowy akt prawny przepisów o postępowaniu podatkowym. Druga z kolei, postrzega nasze dotychczasowe rozwiązanie jako jedno z lepszych i sugeruje przeprowadzenie zmian polegających na dostosowaniu tych przepisów do nowych warunków gospodarczych, społecznych i politycznych. Tak czy inaczej, zmiany powinny iść w kierunku unowocześnienia przepisów o postępowaniu przed organami administracyjnymi, systemu odwoławczego i nadzoru, stworzenia lepszej ochrony obywateli przed samowolą i niekompetencją urzędników oraz usunięcia niektórych przestarzałych instytucji typu „skarg i wniosków".

---

[13] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. nr 9, poz. 31, z późn. zm.), powoływana dalej jako ustawa o podatkach i opłatach lokalnych.

[14] Por. podatki z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

[15] Por. art. 5 ust. 3 i art. 6 ust. 3 Ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tj. Dz. U. nr 94, poz. 431 z 1993 r.).

[16] Ustawa z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (tj. Dz. U. nr 108, poz. 486 z 1993 r. z późn. zm.).

[17] Np. wprowadzenie zasady zapłaty podatku przez niektóre podmioty w formie rozliczeń bezgotówkowych, próby poszerzenia odpowiedzialności wspólników spółki komandytowej i z ograniczoną odpowiedzialnością na majątek osobisty wspólników — art. 6 Ustawy z dnia 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 28, poz. 127).

[18] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 1980 r. nr 9, poz. 26, z późn. zm.).

W zakresie reorganizacji aparatu skarbowego najważniejszą zmianą jest wprowadzenie organów kontroli skarbowej [19] w celu uszczelnienia systemu poboru należności budżetowych. W ten sposób odciążono organy podatkowe, pozostawiając im sprawy bezpośrednio związane z poborem podatków.

Inne zmiany w zakresie struktury organów podatkowych są efektem zmian ustrojowych. Mam tutaj na myśli powołanie kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych jako organów II instancji w sprawach niektórych podatków samorządowych.[20]

Zarówno państwowe, jak i samorządowe organy podatkowe reorganizują się też wewnętrznie w związku ze zmianą struktury podatków i systematycznie wzrastającą liczbą podatników.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że polskie prawo podatkowe uległo już dosyć znacznemu przekształceniu. Wydaje się jednak, że zmiany — może już nie tak poważnie — będą przeprowadzane nadal, ponieważ podatki są znakomitym instrumentem stymulacyjnym, a Rzeczpospolita Polska boryka się wciąż z recesją gospodarczą.

III. Przeprowadzane w Polsce przez ponad 30 lat reformy bankowe doprowadziły do powstania systemu cechującego się dużym stopniem centralizacji i brakiem autonomii wobec władzy wykonawczej. Na system ów składały się 4 banki, wykonujące całą działalność bankowo-kredytową: Narodowy Bank Polski, Bank Gospodarki Żywnościowej, Bank Handlowy S.A. oraz Bank Polska Kasa Opieki S.A.

Początku reform systemu bankowego należy szukać w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych. Zapoczątkowana została wówczas reforma gospodarcza, w wyniku której nastąpić miało przejście od modelu scentralizowanego do zdecentralizowanego, opartego na wykorzystaniu mechanizmów rynkowych. Hasłem jej było tzw. 3 S — samodzielność, samorządność, samofinansowanie. Pierwszy etap zmian prawa bankowego otwarty został wprowadzeniem w 1982 roku ustaw Prawo bankowe i o Statucie Narodowego Banku Polskiego.[21] Wspomniane ustawy wyodrębniły aparat bankowy z resortu finansów i podporządkowały Sejmowi. Banki zostały określone jako samodzielne jednostki organizacyjne. Samodzielność ich była jednak ograniczona. Decyzje w wielu istotnych sprawach należały do Rady Ministrów lub prezesa NBP. Podstawowa zasada reformy — zasada samofinansowania — nie została na banki rozciągnięta. Niemożliwy był tak-

[19] Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, (Dz. U. nr 100, poz. 442, z późn. zm.).

[20] Art. 39 ust. 4 Ustawy o samorządzie terytorialnym.

[21] Ustawa z 26 lutego 1982 roku Prawo bankowe (Dz. U. nr 7, poz. 56 z późn. zm. oraz ustawa z tej samej daty o Statucie Narodowego Banku Polskiego (Dz. U. nr 7, poz. 57 z późniejszymi zimanami).

że rozwój konkurencji między bankami. Zakres działania każdego z nich określono w taki sposób, aby nie pokrywał się z zakresem działania innego banku.

Ustawodawstwo bankowe z 1982 roku przewidywało możliwość tworzenia poza bankami państwowymi także banków państwowo-spółdzielczych, w formie spółki akcyjnej, a także otwierania na terenie Polski oddziału lub przedstawicielstwa banku zagranicznego. Jednak i w tym zakresie rozwiązania były połowiczne. Banki spółdzielcze i w formie spółki akcyjnej mogły być utworzone za zgodą Rady Ministrów, która określała nazwę, siedzibę oraz zakres działania banku. Nie należy więc dziwić się, iż do 1988 roku nie powstał w Polsce ani jeden bank wskutek inicjatywy oddolnej.

Na gruncie omawianego stanu prawnego NBP nadal pozostawał bankiem bezpośrednio kredytującym procesy gospodarcze, choć po raz pierwszy został on określony jako bank centralny państwa. Pierwszy etap reformy prawa bankowego miał w gruncie rzeczy charakter formalny. Ustawodawstwo z 1982 roku, mimo iż w sposobie ujęcia zagadnienia różniło się znacznie od rozwiązań poprzednio obowiązujących, nie naruszyło podstaw istniejącego systemu bankowego.

Następny etap reformy rozpoczął się w 1987 roku nieśmiałymi próbami dekoncentracji systemu bankowego. Utworzono wówczas Bank Rozwoju Eksportu S.A. oraz wydzielono na powrót z NBP Powszechną Kasę Oszczędności jako samodzielny bank państwowy. Głębsze zmiany miały miejsce dopiero w końcu lat osiemdziesiątych, kiedy to na bazie oddziałów NBP utworzono sieć banków komercyjnych, które przejąć miały od NBP bezpośrednie kredytowanie gospodarki narodowej. Rozpoczęły one działalność w 1989 roku. To stworzyło warunki do przejścia od systemu monocentrycznego do dwupoziomowego systemu bankowego, który charakteryzuje się oddzieleniem funkcji banku centralnego od bezpośredniej działalności kredytowej.

Trzeci etap, tym razem głębokich, merytorycznych zmian prawa bankowego rozpoczęty został uchwaleniem w 1989 roku dwóch nowych ustaw bankowych.[22] Mimo bliskości sformułowań do poprzednio obowiązujących aktów prawnych, kreowały one nowy system bankowy. W ramach tego etapu, odrębnego omówienia wymagają zmiany dotyczące banków komercyjnych, odrębnego zaś zmiany dotyczące pozycji Narodowego Banku Polskiego.

---

[22] Ustawa z 31 stycznie 1989 roku Prawo bankowe (tj. Dz. U. z 1992 r. nr 72, poz. 359, zm. Dz. U. z 1993 r. Nr 6, poz. 29 oraz Nr 28, poz. 127) oraz ustawa z tej samej daty o Narodowym Banku Polskim (tj. Dz. U. z 1992 r. nr 72, poz. 360, zm. Dz. U. z 1993 r. nr 6, poz. 29).

Podstawowym elementem nowego systemu jest bank uniwersalny, zorganizowany w formie spółki akcyjnej, nie ograniczony co do zakresu świadczonych usług i swobody działalności na rynkach pieniężnym i kapitałowym. Wprowadzenie możliwości wyboru banku, początkowo przez spółki z udziałem kapitału zagranicznego, a następnie przez wszystkie podmioty gospodarcze, stworzyło możliwości rozwoju konkurencji między bankami komercyjnymi. Funkcjonowanie banków oparte zostało na zasadzie samodzielności i samofinansowania. Zwolniono je też od obowiązku realizacji celów ogólnogospodarczych, jak umacnianie pieniądza czy organizowanie rozliczeń pieniężnych. Zmiany te stworzyły możliwości oparcia relacji bank-klient na swobodnie zawieranych umowach.

Liberalna polityka licencjonowania banków zaowocowała powstaniem wielu nowych, w formie spółek akcyjnych z udziałem częściowym lub całkowitym kapitału prywatnego, banków z udziałem kapitału zagranicznego i o kapitale mieszanym.[23] Także wiele banków państwowych oraz bank państwowo-spółdzielczy uzyskały formę spółek akcyjnych. Przekształcenie to jest pierwszym krokiem ku prywatyzacji tych banków. Barierą w jej przeprowadzeniu jest pogarszająca się sytuacja przedsiębiorstw państwowych, które mają duży udział w portfelu kredytowym banków państwowych. Jest to zagadnienie określone w literaturze jako problem złych długów. Problem ten ma być rozwiązany poprzez wprowadzenie mechanizmów pozwalających bankom na restrukturyzację swoich wierzytelności w drodze bankowego postępowania ugodowego, sprzedaży wierzytelności oraz nabywania akcji jednoosobowych spółek skarbu państwa za wierzytelności.[24] W celu zwiększenia funduszy własnych i rezerw niektórych banków państwowych minister finansów przekazał im obligacje skarbowe.

W systemie bankowym wykreowanym w trzecim etapie reformy, inną niż dotychczas pozycję zajął Narodowy Bank Polski — jako bank centralny. Nie występuje on na rynku jako bezpośredni kredytodawca procesów gospodarczych, pełni natomiast funkcje ogólnogospodarcze. NBP emituje znaki pieniężne, organizuje obrót walutami obcymi, wykonuje bankową obsługę budżetu państwa oraz dokonuje innych czynności przewidzianych w ustawie o NBP. Podstawowym zadaniem banku centralnego jest umacnianie pieniądza polskiego. Miejsce NBP w nowym systemie bankowym wyznaczone jest przez dwie grupy relacji.

---

23 Obecnie działa w Polsce ponad 100 banków o ogólnokrajowym zasięgu działania, świadczących usługi bankowe w pełnym zakresie oraz ponad 1500 małych banków spółdzielczych.

24 Zob. ustawa z 3 lutego 1993 roku o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 18, poz. 82).

Pierwsza — to stosunki między NBP a władzą państwową. Chodzi tu o zakres autonomii banku centralnego przy podejmowaniu decyzji. Gwarancją jej jest np. powoływanie prezesa NBP przez Sejm, na wniosek Prezydenta, na sześcioletnią kadencję i możliwość odwołania tylko z określonych prawem przyczyn.

Grupa druga — to relacje bank centralny — banki komercyjne. Tu chodzi o zapewnienie NBP możliwości wpływania na banki komercyjne dla realizacji określonej polityki monetarnej, jednakże bez naruszania samodzielności banków. W 1989 roku w miejsce zlikwidowanego planu kredytowego, określającego poziom emisji pieniądza, wprowadzono instrumenty właściwe gospodarce rynkowej. Są to: system rezerw obowiązkowych, kredyt redyskontowy i lombardowy, pułapy kredytowe oraz operacje otwartego rynku. Rezerwy obowiązkowe to określony procent wkładów w poszczególnych bankach, który musi być ulokowany w NBP. Górna ich granica nie może przekraczać 30%. Kredyt lombardowy udzielany jest pod zastaw bonów skarbowych, redyskontowy pod zastaw innych papierów wartościowych. Operacje otwartego rynku umożliwiają regulowanie płynności banków przez skup i sprzedaż papierów wartościowych. Utrzymany kredyt refinansowy ma już coraz mniejsze znaczenie.

W warunkach przebudowy ustroju gospodarczego szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie zabezpieczenia wkładów bankowych. Chodzi tu zarówno o ochronę interesów obywateli jako klientów banków przed poniesieniem strat, jak i całości gospodarki przed zaburzeniami, które mogą być wywołane bankructwem banków. Zabezpieczeniem pośrednim jest instytucja nadzoru bankowego, realizowanego przez NBP. Jest on realizowany na etapie zakładania banku (procedura udzielania zezwolenia), jak i w czasie normalnego jego funkcjonowania (np. zawieszenie w czynnościach członków zarządu, ustanowienie zarządu komisarycznego, cofnięcie decyzji o wyrażeniu zgody na utworzenie banku).

Prawo bankowe wymaga na pewno dalszych zmian. Mogą być one realizowane przez nowelizację dotychczasowych aktów prawnych lub w drodze uchwalenia nowych, co jednak wydaje się przedwczesne. Uregulowania wymaga w szczególności kwestia bezpośredniego zabezpieczenia depozytów. Obecnie państwo jest gwarantem wkładów oszczędnościowych jedynie w bankach państwowych, banki prywatne nie mają żadnego zabezpieczenia. Wskazane także byłoby wyodrębnienie, wzorem niektórych państw Europy Zachodniej, kwestii dotyczących udzielania kredytów i ich zabezpieczenia w odrębnym prawie kredytowym.

IV. Zmiany zachodzące w prawie finansowym odnoszą się również do:

1) prawa dewizowego,
2) prawa celnego,
3) prawa karnego skarbowego.

Ad. 1) Aktualnie obowiązujące prawo dewizowe regulowane jest ustawą z dnia 15 lutego 1989 roku [25] i jest to trzecia regulacja w okresie po II wojnie światowej.[26] Zapoczątkowała ona nowy etap w rozwoju polskiego prawa dewizowego, najbardziej liberalnego ze wszystkich dotychczasowych.

Jedną z głównych zmian było uaktualnienie treści głównych pojęć prawa dewizowego. Z zakresu pojęciowego „wartości dewizowej" usunięto: polską walutę, papiery wartościowe i dokumenty płatnicze, występujące we wszystkich czynnościach dokonywanych w kraju. Nie staną się one wartościami dewizowymi, nawet gdyby w czynnościach takich brały udział osoby zagraniczne. W związku z tym nie można ich objąć jakimkolwiek ograniczeniami dewizowymi.

Do pojęcia „obrotu dewizowego" nie należy już przeniesienie posiadania wartości dewizowych, które mogą być przedmiotem własności zarówno osób krajowych w kraju, jak i za granicą oraz osób zagranicznych w kraju.

Prawo dewizowe oparto na zasadzie bezwzględnej równości. Jego zakres podmiotowy odnosi się zarówno do osób krajowych, jak i zagranicznych, podmiotów państwowych i prywatnych, osób fizycznych, prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej. Jedynie w trzech punktach sytuacja prawna osób krajowych różni się od sytuacji prawnej osób zagranicznych. Dotyczy to: nowo wprowadzonego pojęcia „podmiotu gospodarczego", który jest szczególną postacią tylko osoby krajowej; zakazu sprzedaży przez kantory walut obcych osobom zagranicznym oraz różnym zakresie obowiązku zgłaszania mienia przez osoby krajowe i zagraniczne.[27]

Liberalne polskie prawo dewizowe kieruje się obecnie zasadą, że co nie jest imiennie zakazane, jest dozwolone. Zniesiono szereg nieżyciowych ograniczeń w stosunku do obrotu dewizowego, nierzadko o uzasadnieniu politycznym, które obowiązywały poprzednio, pozostawiając głównie tylko te, które są niezbędne z punktu widzenia ochrony interesów

[25] Ustawa z dnia 15 lutego 1989 roku prawo dewizowe (Dz. U. nr 6, poz. 33), zm. z 1989 r. Nr 74, poz. 441, z 1991 r. Nr 35, poz. 155, Nr 60, poz. 253 i nr 100, poz. 442).

[26] I ustawa dewizowa z dnia 28 marca 1952 roku (Dz. U. Nr 21, poz. 133); II ustawa z dnia 22 listopada 1983 roku prawo dewizowe (Dz. U. nr 63, poz. 288).

[27] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 marca 1989 r. w sprawie zgłaszania mienia osób krajowych znajdującego się za granicą oraz mienia osób zagranicznych znajdującego się w kraju (Dz. U. nr 15, poz. 81).

dewizowych państwa. Zniesiono również, zarezerwowany wcześniej dla banków dewizowych i innych uprawnionych podmiotów, jak np. biur podróży, monopol w dziedzinie skupu i sprzedaży walut obcych.[28]

Dokonano również ograniczenia reglamentacji odnoszącej się do mienia, jak i czynności nie stanowiących obrotu dewizowego.

Przejawem realizacji postulatów praworządności, tworzenia państwa prawa jest na gruncie nowego prawa dewizowego wprowadzenie możliwości kontroli sądowej wszystkich decyzji wydawanych w sprawach indywidualnych zezwoleń dewizowych. Mogą one być zaskarżane do Naczelnego Sądu Administracyjnego na zasadach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego.

Spełniane są również postulaty dostosowania niektórych przepisów dewizowych do zmieniających się realiów. Chodzi głównie o objęcie nowych sytuacji ogólnym zezwoleniem dewizowym.[29] Można tu wymienić np. podniesienie z 5.000.000,— zł do 20.000.000,— zł kwoty waluty polskiej, jaką mogą wywieźć z kraju osoby krajowe; zrównanie w zakazie przeznaczenia na działalność gospodarczą wywiezionych walut pochodzących z rachunków bankowych „A" oraz zakupionych w kantorach; zezwolenie osobom krajowym na zaciąganie kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych, takich jak m.in.: Międzynarodowym Banku Odbudowy i Rozwoju; zezwolenie na dokonywanie transakcji barterowych z krajami, których waluta narodowa nie jest walutą wymienialną

Ad. 2) Od 1990 roku zmiany objęły również prawo celne.[30] Ich podstawowymi założeniami było:

— równouprawnienie obrotu handlowego i niehandlowego;

— uelastycznienie tej dziedziny prawa, uczynienie z niego instrumentu polityki celnej państwa;

— wprowadzenie pełnej jasności co do zakresu kompetencji organów celnych;

— unowocześnienie prawa celnego poprzez wprowadzenie nowych instytucji lub nowego uregulowania już istniejących (wolne obszary celne, składy celne, cła antydumpingowe, agencje celne).

[28] Zarządzenie Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 31 marca 1990 r. w sprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na kupnie i sprzedaży wartości dewizowych i na pośrednictwie w kupnie i sprzedaży tych wartości oraz maksymalnej wysokości marż pobieranych przy wykonywaniu tych czynności (MP nr 15, poz. 119).

[29] Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 1993 roku w sprawie ogólnego zezwolenia dewizowego (MP nr 32, poz. 331).

[30] Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 roku prawo celne (Dz. U. Nr 75, poz. 445, zm. z 1991 r. Nr 60, poz. 253, Nr 73, poz. 320 i nr 100, poz. 442, z 1992 r. nr 21, poz. 85 oraz z 1993 r. Nr 4, poz. 15 i Nr 60, poz. 279).

Opracowano również nową taryfę celną, odzwierciedlającą interesy gospodarcze Rzeczypospolitej Polskiej.

Ostatnie zmiany prawa celnego:

— zmodyfikowały pojęcie „wartości celnej towaru";

— zagwarantowały przekazywanie środków finansowych uzyskanych z opłat celnych i 30% kwot ze sprzedaży przedmiotów pochodzących z przestępstw celnych na usprawnienie funkcjonowania organów celnych oraz na premie dla pracowników podległych Prezesowi Głównego Urzędu Ceł.

Natomiast w wypadku zagrożenia interesu gospodarczego lub narodowego kraju Rada Ministrów otrzymała możliwość ustanowienia nadzwyczajnych środków takich jak: czasowego ograniczenia obrotu towarowego z zagranicą; kontyngentu celnego; czasowej opłaty specjalnej.

Ad. 3.) W związku ze zmianami, jakie zaszły ostatnio w prawie celnym i dewizowym, musiały się również zmienić przepisy ustawy karnej skarbowej.[31] Zgodnie z ogólnoeuropejskimi tendencjami penitencjarnymi przesunięto ciężar odpowiedzialności karnej z kar wolnościowych na kary finansowe, również bardziej pożądane dla państwa ze względu na jego interes fiskalny.

W związku z liberalizacją uregulowań dewizowych i celnych niektóre czyny przestały zawierać ustawowe znamiona przestępstw lub wykroczeń. Należało je więc usunąć z ustawy karnej skarbowej. Z kolei ładunek szkodliwości społecznej niektórych czynów, z uwagi na okres przemian w jakich znalazła się Rzeczpospolita Polska, wzrósł niepomiernie. Zaostrzono wobec tego finansową represję karną niektórych z nich. Zaostrzenie to zmusiło ustawodawcę do zmiany kilku przepisów części ogólnej ustawy karnej skarbowej. Na przykład podwyższenie kwot w art. 24 § 1 pozwoliło na przesunięcie ciężaru recydywy na przestępstwa bardziej szkodliwe społecznie.

SUMMARY

The paper discusses changes that were carried out in the Polish finacial law in 1989—1993. After a short introduction concerning the evolution of financial law, the most important changes in its branches were presented.

Changes in budget law result from the conducted systemic (restructuring of state authority and administration), political and reforms as well as from the need to adjust domestic solutions to the standards the European Union.

[31] Ustawa karna skarbowa z dnia 26 października 1971 r. (tj. Dz. U. z 1984 r. nr 22, poz. 103, zm. z 1985 r. Nr 23, poz. 100, z 1990 r. nr 14, poz. 84 i nr 86, poz. 503, z 1991 r. Nr 100, poz. 442 i nr 107, poz. 458, z 1992 r. nr 21, poz. 85 i Nr 68, poz. 341).

In tax law changes were being made on three levels at the same time: that of substantive law — restructuring of the tax system, that of law on tax procedure and that of the organization of fiscal administration. They tend towards the adjustment of tax law to a market economy and the requirements of the European economic and financial institutions.

The most important change in banking law is the adoption of a two-level banking structure. Within this, the Polish National Bank has been given a distinct position as the central bank, with commercial banks unrestricted in their range of services and competing freely on capital and money markets.

Changes in foreign exchange regulations mainly concern limitation of the control of property and transactions, updating of the basic terms of foreign exchange law, ensurinng equality before the law, and judicial supervision of individual foreign exchange permits.

In customs law emphasis was laid on the improved functioning of customs agencies, the updating of customs law and its flexibility. Commercial and non--commercial transactions were granted equal rights and a new customs tariff was introduced.

It must be emphasized that the directions of changes are taking the desired course but the process of reforms should be continued.

ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA

Druk UMCS, zam. 122/94. Nakład 300+25 egz.

Adresse:

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
WYDAWNICTWO

Plac Marii
Curie-Skłodowskiej 5 20-031 LUBLIN POLOGNE